

公共管理硕士(MPA)系列教材

MPA

公共危机管理

王宏伟 编著



中国人民大学出版社

公共管理硕士(MPA)系列教材

公共危机管理

王宏伟 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管理/王宏伟编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2011.10
公共管理硕士 (MPA) 系列教材
ISBN 978-7-300-14506-8

I. ①公… II. ①王… III. ①突发事件-公共管理-研究生-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 201830 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材

公共危机管理

王宏伟 编著

Gonggong Weiji Guanli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 19 插页 1

字 数 434 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2012 年 1 月第 1 版

印 次 2012 年 1 月第 1 次印刷

定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

公共管理硕士（MPA）系列教材

编审委员会

顾问 夏书章：中山大学教授

总主编 纪宝成：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会副主任委员，中国人民大学校长、教授

副总主编 王乐夫：中山大学教授

编委 （以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

朱立言：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，厦门大学教授

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：上海交通大学教授

高培勇：中国社会科学院教授

董克用：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会副主任委员，清华大学教授

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而

编写的9门核心课程教材,也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色:第一,系统完整,基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域;第二,反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果,为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间;第三,反映公共行政与公共管理硕士(MPA)专业教育的特点,重视应用性,注重能力的培养,为此在教材中除讲授一般理论知识外,还加有大量案例分析;第四,将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合,理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外,也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理有关人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师,他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家,他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验,同时又比较注重社会实践,使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地,突破了一个学校、一个区域的界限,我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来,博采众家之长。为此,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士(MPA)系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践不断发展,公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善,这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试,还望广大读者对这套教材提出批评建议,以便于我们不断修订、完善。

危机管理是一个古老而又崭新的话题。说其“古老”，是因为人类发展、演进的历史就是一部危机应对史，中国自古就有“无灾不成家”的说法；道其“崭新”，是因为身处风险社会之中的我们经常要面对不确定性、复杂性与复合性极强的危机，如“3·11”东日本大地震，人们处置这些危机往往无任何先例可循。

世界各国政府都将公共危机管理作为自身最为重要的一项基本职能，以确保社会公众的生命、健康与财产安全。然而，在相当长的一个时期内，人们将公共危机看作是多年一遇的极端事件，而非一个有着内在规律的过程。因此，公共危机管理曾一度在国内外学术界难登大雅之堂。

此外，在现实中，当重大公共危机发生后，来自不同学科的学者往往以科研项目为导向对其进行解读。但是，当危机一过，媒体与公众不再关注，公共危机管理研究的热潮也就随之消退。长期专门从事公共危机管理的学者廖若晨星。这种局面难以满足我们有效应对公共危机的需要。

在后工业化社会，公共危机表现出多发、高发、频发的态势。简单列举，自2001年“9·11”事件以来的十年里，世界上发生的重大公共危机就包括2003年的“非典”与北美大停电、2004年的禽流感与印度洋大海啸、2005年的卡特里娜飓风、2008年的中国南方暴风雪及汶川特大地震、2011年的东日本大地震等。伴随着经济全球化进程的不断深入，许多公共危机跨越国境、全球蔓延、彼此交织、相互影响，共同挑战着整个世界的生存与发展。

今天，由于公共危机表现出常态化的特点，人们不仅关注危机发生后如何处置与恢复，而且关注事前的预防与准备，更加注重探索危机发生、发展、蔓延、终止的机理。公共危机管理已经成为许多国家公共管理学者倾心关注的重要领域。例如，在美国，80多所大学开设公共危机管理相关课程，培养学士、硕士、博士等各层次的专门人才。

在我国，2003年，抗击“非典”疫情的现实需求推动了公共危机管理事业的快速发

展。与此相应，国内学术界开始对公共危机管理问题给予关注与思考。许多高等院校、科研院所都承担了相关的课题。但是，不少课题多以实践需求为导向，甚至是对实践部门经验的归纳和总结，研究缺少持续性、系统性与深入性。

2008年，“5·12”汶川地震发生后，为培养公共危机管理人才，许多高等院校及各级行政学院、党校都将危机管理作为学校教育或干部培养的重要课程。例如，广东暨南大学、河南理工大学成立了应急管理学院，国家行政学院成立了应急管理培训中心。一些地方的应急办依托当地的行政学院或大学成立了危机管理研究基地或中心。

中国MPA教育以培养治国安邦贤才为己任。经过多年的不懈努力，MPA课程日臻完善、系统、科学。我们要继续对常态下公共管理的规律进行研究，更要加强对非常态下公共危机管理规律的探索。在中国人民大学公共管理学院，“公共危机管理”已经被列为重要的课程。在MPA人才培养中，我们设立了“公共安全与应急管理”方向。

公共危机管理是一个方兴未艾、充满希望的领域，也是需要深入探索、不断创新的领域。我的同事王宏伟副教授经过多年努力，在汲取国内外学术研究精华及进行实地调查的基础上，编著了MPA教材《公共危机管理》。在教材即将付梓出版之际，我愿意为其作序，以替中国公共危机管理的研究鼓与呼。

全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会秘书长
中国人民大学公共管理学院院长



2011年11月3日

前 言



2010年夏天，四川省甘孜州邀请我到康定去给应急管理干部做一次讲座。接到电话的当天，我刚从四川灾区调研归来，喘息未定，十分疲劳。但是，那首脍炙人口、家喻户晓的情歌还是让我情不自禁地再次打点行囊。次日晚，怀着对跑马山的向往，我又来到了首都机场航站楼。天公不作美，电闪雷鸣，飞机不能按时起飞。无聊之际，坐在对面的一位慈眉善目的藏族僧人开始和我搭讪。原来，他是甘孜的一个活佛，也准备到成都转机后回寺庙。

闲谈的过程中，我告诉他自己是中国人民大学公共管理学院的一名教员，主要研究危机管理。或许是因为出家人不管俗家事，他似乎没听说过“危机管理”，反而大谈机场扩建速度很快之类的话。我连忙纠正他，我研究的是“危机管理”，不是“飞机管理”。见他还是一脸茫然，我就向他解释：“比如，四川汶川发生特大地震后，我们研究如何救人。”他沉吟片刻，若有所思地说：“我知道了，原来我们是同行！”

活佛的话是有道理的。佛教追求的是救苦救难，解人于倒悬，救人于水火。我们研究危机管理又何尝不是如此呢？在汶川地震中，都江堰有一位母亲与她未谙世事的幼子被埋在废墟之下。当救援人员发现他们时，母亲早已经撒手人寰了，而襁褓中脸色红扑扑的孩子却依然在吮吮母亲沾满灰尘的乳房。医生在给孩子做检查时发现，被子里还有母亲留下的一部手机，上面写着一条留给孩子的短信：“亲爱的宝贝，如果你能活着，一定要记住我爱你。”

人都是血肉之躯，谁能不为这人性的光辉所感动？这是一条永远也发不出去的短信，也是一条永远都会镌刻在每个人心中的短信。我无法想象，这位年轻的母亲是带着怎样的眷恋与不安合上双眼的。但是，那条包裹孩子的红底黄花的小被子连同那条令世人动容的手机短信，都将永远定格在我的脑海里，时时在提醒着我：作为研究危机管理的学者，首先要有一颗扶危济困的慈悲之心。如果能把这样一颗心放在生命的天平上，那么滚滚红尘中的一切功名利禄、恩怨得失、虚荣浮躁顿时就都失去了重量。

近年来,国内外重大公共危机不断发生,人的安全问题受到各国政府前所未有的重视。在重大公共危机中,经济和社会运行秩序受到极大的扰动,社会公众的生命、健康和财产安全受到极大的威胁。一条条鲜活生命的逝去,多少年奋斗成果的付诸东流,这些都促使我们努力思考应如何应对和预防公共危机。随着人类社会的不断发展,不确定、不稳定因素逐渐增加,重大公共危机发生的可能性也随之加大,破坏力逐步增强。

为此,公共危机管理不仅被各国政府提上议事日程,也开始步入学术的殿堂。危机管理实践呼唤着危机管理理论的发展与创新。目前,作为公共管理的一个新兴领域,人们对公共危机及其管理的认识尚处于较为肤浅的阶段。从另外一个角度讲,这一座未经深度开采的学术“富矿”,呼唤着有使命感的学者进行深入的探索。

本教材介绍了公共危机管理的基本知识与基本理论,共分三篇:第一篇为基础篇,主要解析公共危机与危机管理的基本概念和框架,探讨涉及危机管理主体的体制和社会动员两大问题;第二篇为过程篇,大体按照危机演进及危机管理活动开展顺序,研究风险管理、规划与演练、预警、响应与决策、恢复与调查评估五个主题;第三篇为问题篇,主要探讨公共危机管理中至关重要的四个问题,即沟通与协调、媒体公关与舆情引导、军民结合、国际合作。

本教材吸收了大量国外最新的研究成果,因为对一门学问的发展而言,“拿来主义”是不可缺少的阶段。我们要站在前人的肩膀上看世界,而不必再从“神农尝百草”阶段做起。当然,这不是盲目的崇洋媚外,更不是挟洋自重。我们需要在借鉴国外优秀学术成果的基础上,构建符合中国国情的公共危机管理理论,这或许需要一大批学者长时间的持续努力。

多年来,中国人民大学MPA教育中开设的“公共安全管理”方向,已经进一步发展为“公共安全与应急管理”方向。为MPA学员编写一本公共危机管理教材,一直是我的一个心愿,虽然教材在某些学术评价体系中是不占分量的,但是我写这样一本教材,并通过它来传播、普及公共危机管理知识,也算是一个“自度度人、自觉觉他”的过程吧。如果真能为公共危机预防与应对作出一丝贡献,也不枉费曾经多少个“三更灯火五更鸡”。另外,本书也可以供各高等院校学术硕士,党校、行政学院学员以及一般读者学习公共危机管理之用。

在这见证好梦成真的时刻,我要感谢中国人民大学公共管理学院及中国人民大学出版社的领导、同事、朋友的大力支持与帮助,感谢硕士研究生孙小琳、吴梦楠为本书出版做了细致的校对工作。由于编写时间较紧及作者水平有限,文中舛误在所难免,请各位读者、同仁斧正!我的邮箱是:wanghongwei@mparuc.edu.cn。

王宏伟

2011年8月28日
于北京世纪城时雨园

第1篇 基础篇

第1章 公共危机与管理	3
1.1 危机与公共危机的内涵	3
1.2 公共危机的特征与分类	10
1.3 公共危机管理的阶段与原则	18
1.4 公共危机管理的发展与研究	23
本章小结	28
关键术语	28
复习思考题	28
第2章 公共危机管理体制	29
2.1 危机管理体制的基本理念	29
2.2 国外公共危机管理体制	34
2.3 我国公共危机管理体制	42
本章小结	48
关键术语	48
复习思考题	48
第3章 公共危机管理的社会动员	49
3.1 危机社会动员的理论基础	49
3.2 应急社会动员的对象与网络	59

3.3 国外社会动员	66
本章小结	74
关键术语	75
复习思考题	75

第2篇 过程篇

第4章 风险管理	79
4.1 风险社会与风险管理流程	80
4.2 风险的减缓	84
4.3 风险减缓措施	89
本章小结	96
关键术语	96
复习思考题	96
第5章 危机应急规划与演练	97
5.1 应急规划的作用与流程	97
5.2 “预案综合征”	105
5.3 应急预案演练	109
本章小结	113
关键术语	113
复习思考题	113
第6章 公共危机预警	115
6.1 预警的功能	115
6.2 预测预警系统	121
6.3 预测预警的人本理念	128
本章小结	132
关键术语	132
复习思考题	132
第7章 危机响应与决策	133
7.1 危机响应的战略与目标	133
7.2 危机响应的活动与功能	136
7.3 危机响应的保障体系	140
7.4 危机决策的挑战与特点	146
7.5 危机决策的模式与要求	148

7.6 危机决策的关键问题	154
本章小结	157
关键术语	158
复习思考题	158
第8章 危机恢复与调查评估	159
8.1 恢复的概念与理论	160
8.2 恢复的分类与维度	165
8.3 恢复的过程与管理	168
8.4 危机恢复中的重要问题	172
8.5 调查评估的内涵与意义	178
8.6 调查评估的原则与流程	180
本章小结	185
关键术语	185
复习思考题	186

第3篇 问题篇

第9章 危机沟通与协调	189
9.1 危机沟通概述	189
9.2 危机的信息发布	198
9.3 应急网络与协调	205
本章小结	211
关键术语	211
复习思考题	212
第10章 危机的媒体公关与舆情引导	213
10.1 危机管理中的媒体	213
10.2 危机舆情监控与引导	222
10.3 群体性事件的舆情引导	228
本章小结	239
关键术语	239
复习思考题	239
第11章 公共危机管理中的军民结合	240
11.1 传统与非传统安全问题的交织	241
11.2 军民结合的体现	248

11.3 军队与公共危机管理	250
11.4 公共危机管理中的国防工业与国防动员	256
本章小结	259
关键术语	259
复习思考题	259
第 12 章 公共危机管理的国际合作	260
12.1 危机管理国际合作的时代背景	260
12.2 公共危机的全球治理	266
12.3 危机管理国际合作的原则与措施	269
12.4 海外公共危机管理	276
本章小结	282
关键术语	282
复习思考题	282
参考文献	283

第 1 篇

基础篇





美国前国防部长麦克纳马拉说：“今后战略可能不复存在，取而代之的将是危机管理。”后来，人们反复引用这句话用以说明危机管理的重要性。在科学研究中，最基本、最简单的概念往往也最复杂、最深奥。“危机”对于我们而言是一个非常熟悉，但又难以道尽其中内涵的词汇。普通人似乎不必追究其概念中的细节，但学习危机管理的人必须具有刨根问底的求索精神。这是因为我们研究公共危机管理要从剖析“危机”开始。公共危机与灾害、紧急事件、突发事件之间在含义上存在着何种区别，廓清其间的细微差异，有助于我们加深对公共危机的理解。本章主要介绍了公共危机的基本知识与管理的基础理论。



重点问题

- 公共危机的含义
- 致灾因子的内涵与分类
- 脆弱性的内涵
- 公共危机的特征
- 公共危机的类型
- 公共危机管理的内涵
- 危机管理的生命周期
- 公共危机管理的原则
- 危机管理的综合性

1.1 危机与公共危机的内涵

在我们今天所生活的世界里，风险无处不在，危机时有发生。从“9·11”事件到